

M. Paul RIETJENS
Président du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public
(CAHDI)

1232^{ème} réunion des Délégués des Ministres
(1^{er} juillet 2015)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les délégués des Ministres,

C'est avec grand plaisir que je me présente aujourd'hui devant vous, pour la première fois, pour vous faire part des principales réalisations et travaux futurs du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public – le CAHDI – et cela depuis votre rencontre l'année dernière avec mon prédécesseur, le Conseiller juridique des Pays-Bas, Mme Liesbeth Lijnzaad. Je suis honoré d'avoir été élu Président par mes collègues du CAHDI et de poursuivre les travaux menés avec un grand savoir-faire et beaucoup d'habileté par Mme Lijnzaad.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais tout d'abord, au nom du CAHDI, remercier le Comité des Ministres pour cette opportunité qui m'est offerte de vous faire part de nos travaux. Cette tradition illustre l'intérêt que vous portez aux activités de ce Comité qui – depuis sa création il y a plus de 24 ans – a toujours œuvré en faveur du développement du droit international public. En effet, dans un contexte politique qui favorise l'interdépendance entre les Etats, le droit international ne cesse de se développer et apparaît comme un élément important qui organise et régit les relations entre ceux-ci. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe travaille à coordonner les différentes activités de ses Etats membres dans ce domaine, au sein du CAHDI.

C'est d'ailleurs pour fêter sa 50^{ème} réunion qui se tiendra les 24 et 25 septembre de cette année que nous avons décidé d'organiser le mercredi 23 septembre une Conférence qui réunira tous les anciens Présidents et Vice-Présidents du CAHDI et qui aura pour titre : « *La contribution du CAHDI au développement du droit international public : réalisations* »

et futurs défis ». L'objectif de cette Conférence est de mettre l'accent sur les principales contributions de ce Comité au développement du droit international public depuis sa création en 1991, ainsi que sur ses éventuelles contributions futures à la lumière des évolutions et des défis auxquels a dû faire face la communauté internationale au cours des 24 dernières années. Je vous invite d'ailleurs tous à y participer.

C'est justement en préparant cette Conférence avec le Secrétariat du CAHDI que nous avons pu constater le travail considérable et varié effectué par le CAHDI pendant ces 24 années. Pendant cette préparation, nous avons également constaté qu'une grande majorité des Présidents du CAHDI étaient auparavant des hommes. Or, depuis quelques années, une prise de conscience s'est développée s'agissant de la question de l'égalité homme-femme. Le CAHDI s'est inscrit dans cet exercice tout d'abord en nommant des rapporteurs sur cette question en conformité avec la *Stratégie du Conseil de l'Europe 2014-2017 pour l'égalité entre les femmes et les hommes* ainsi qu'en modifiant l'un de ses questionnaires pour intégrer cette perspective. Dans la même lignée, force est de constater que l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes a fait son apparition dans les présidences du CAHDI car durant les 4 dernières années, cette Présidence a été assumée par des femmes et qu'actuellement, la Vice-présidente est également une femme.

S'agissant maintenant de ses travaux à proprement parler, le CAHDI étant composé des Conseillers juridiques des Ministères des Affaires étrangères des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe (à savoir le Saint-Siège, les Etats-Unis d'Amérique, le Canada, le Japon et le Mexique), et des Conseillers juridiques des Etats observateurs auprès du CAHDI – à savoir l'Australie, le Bélarus, Israël et la Nouvelle-Zélande – ainsi que de représentants de nombreuses organisations internationales, il joue un rôle important à trois niveaux :

- tout d'abord, au sein du Conseil de l'Europe ;
- ensuite, vers l'extérieur du Conseil de l'Europe ;
- et enfin, en tant que liaison entre les Etats et/ou les différentes organisations internationales.

À présent, je souhaiterais vous faire part des activités récentes de ce Comité qui illustrent que le CAHDI a encore cette année œuvré à ces trois niveaux.

I. LA CONTRIBUTION DU CAHDI AUX TRAVAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE

Tout d'abord, s'agissant de l'apport cette année du CAHDI aux travaux entrepris au sein du Conseil de l'Europe, il est important de se pencher un court instant sur l'un des atouts majeurs de ce Comité, à savoir sa vision globale et transversale des relations internationales. En effet, nous avons cette vision globale par le fait que les membres du CAHDI représentent leurs Etats dans le domaine juridique non seulement au sein du Conseil de l'Europe mais également dans d'autres organisations internationales. Ceci nous permet de focaliser nos recommandations juridiques sur les spécificités du Conseil de l'Europe et donc de nous pencher sur des questions qui dans d'autres enceintes internationales ne pourraient pas être abordées de manière aussi pragmatique et productive.

Ainsi, nous pouvons notamment remplir l'une de nos missions principales à savoir agir en tant que « conseillers juridiques » de votre Comité, le Comité des Ministres. Nous l'avons fait récemment en mars de cette année en adoptant un avis sur la Recommandation 2060 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée « *La mise en œuvre du Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne* ». Cet avis touche à une question d'une grande importance pour le Conseil de l'Europe, à savoir la possibilité de l'Union européenne d'adhérer à des conventions du Conseil de l'Europe.

Dans ce contexte, je tiens à souligner que certaines des questions juridiques ont souvent une dimension politique, et qui par conséquent échappent au domaine de compétence du CAHDI. A titre d'exemple, vous n'êtes pas sans savoir que depuis plusieurs années, le CAHDI a suivi de près la question de l'adhésion de l'Union européenne à la *Convention européenne des droits de l'homme* par le biais notamment d'un observateur du CAHDI au sein du Comité négociateur. Or cette année, suite à l'avis 2/13 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 18 décembre 2014, le CAHDI s'est accordé à ne pas commenter cet avis pour ne pas empiéter sur les négociations en cours entre les Etats

membres de l'Union européenne et les institutions européennes. Il a décidé d'attendre les conclusions de ce processus de réflexion mené au sein de l'Union européenne visant à identifier et à définir les prochaines mesures à prendre et, le cas échéant, de revenir sur ce point en temps utile. Toutefois, dans son avis sur le Mémoire précité, le CAHDI a réaffirmé l'importance de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et a encouragé la finalisation du processus dans les meilleurs délais. Je pense que ce pragmatisme permet au CAHDI de rester pertinent.

Outre le fait de répondre à vos demandes d'avis, le CAHDI constitue également un forum d'idées pour débattre de sujets d'actualité au sein du Conseil de l'Europe. Je pense notamment aux discussions que nous avons eues en septembre dernier lors de notre 48^{ème} réunion à la Haye aux Pays-Bas sur les « combattants terroristes étrangers », les soi-disant « foreign terrorist fighters ». Ce point a été ajouté à l'ordre du jour du CAHDI car nous sommes plusieurs pays à nous pencher sur cette question délicate et complexe et à être préoccupés par ce phénomène. Le fait que nous puissions débattre de cette question au sein de ce Comité a été particulièrement bénéfique, je le pense, pour l'ensemble des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe ainsi que des autres Etats et organisations observateurs auprès du CAHDI. Et nous avons été heureux de constater qu'un protocole a justement été négocié cette année au sein du Conseil de l'Europe sur cette question et nous osons espérer que nos discussions ont contribué à ces travaux.

Un autre thème du Conseil de l'Europe qui nous préoccupe maintenant depuis mars 2014 est le passage en revue des conventions de l'Organisation. Nous en avons déjà examiné 6 sur 8¹ et nous terminerons donc ce cycle pendant l'actuel biennium avec l'examen lors de notre 50^{ème} réunion en septembre 2015 de la *Convention européenne sur l'immunité des Etats* (STE n° 74) et son protocole additionnel (STE n° 74A).

¹ Les 8 conventions à examiner sont: la *Convention européenne pour le règlement pacifique des différends* (STE n° 23), la *Convention européenne sur les fonctions consulaires* (STE n° 61), le *Protocole à la Convention européenne sur les fonctions consulaires relatif à la protection des réfugiés* (STE n° 61A), le *Protocole à la Convention européenne sur les fonctions consulaires relatif aux fonctions consulaires en matière d'aviation civile* (STE n° 61B), la *Convention européenne relative à la suppression de la légalisation des actes établis par les agents diplomatiques ou consulaires* (STE n° 63), la *Convention européenne sur l'immunité des Etats* (STE n° 74), le *Protocole additionnel à la Convention européenne sur l'immunité des Etats* (STE n° 74A) et la *Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre* (STE n° 82).

Dans la même lignée, le rôle de cohésion juridique du CAHDI s'illustre également par le biais de l'une de ses activités phare à savoir l'examen des réserves et déclarations susceptibles d'objection, en sa capacité d'*Observatoire européen des réserves aux traités internationaux*. Vous le savez sûrement, ce modèle est reconnu tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Conseil de l'Europe dans la mesure où le CAHDI examine aussi bien les réserves et déclarations faites aux conventions du Conseil de l'Europe que celles faites aux conventions des Nations Unies. Cette fonction que le CAHDI exerce maintenant depuis plus de 15 ans a prouvé son efficacité : tout d'abord, cet exercice aide les Etats, que ce soit ceux à l'intérieur comme ceux à l'extérieur de notre Organisation, de se positionner vis-à-vis d'une réserve problématique et d'agir en conséquence. Nous constatons par ailleurs de plus en plus souvent que certaines réserves ou déclarations que nous avons étudiées sont retirées. Ensuite, nous voyons que des réserves ou déclarations problématiques sont moins fréquemment déposées. Ceci ne peut qu'être encourageant pour le droit international et pour rétablir l'intégrité des relations conventionnelles et c'est justement ce qu'ont constaté d'autres organisations internationales. En effet, étant donné son efficacité, ce modèle est maintenant également utilisé depuis quelques années au sein du COJUR, le Comité pour le droit international public de l'Union européenne et nous ne pouvons que nous réjouir d'une telle « exportation ».

Je pense que cette activité constitue un bel exemple pour passer à ma deuxième partie relative à l'apport du CAHDI au-delà des frontières du Conseil de l'Europe et comment, par le biais de ses activités, le CAHDI participe au rayonnement du Conseil de l'Europe au-delà de notre continent.

II/III. L'APPORT DU CAHDI AU-DELÀ DES FRONTIÈRES DU CONSEIL DE L'EUROPE ET EN TANT QU'INSTANCE DE LIAISON AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La dimension extérieure du CAHDI s'illustre tout d'abord par sa composition. En effet, les conseillers juridiques des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe représentés au sein du CAHDI se retrouvent dans plusieurs autres fora, et notamment certains d'entre eux à l'Union européenne et tous aux Nations Unies. Ceci nous permet d'avoir une cohérence juridique sur certaines questions mais également de favoriser les

échanges juridiques au sein de ces différentes organisations. Et le CAHDI a un rôle très important à jouer dans ce processus d'échanges dans la mesure où il constitue un laboratoire d'idées primordial pour le développement du droit international.

A cet égard, je pense aux discussions très intéressantes que nous avons en ce moment sur la question du règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie. En effet, nous avons estimé nécessaire d'en discuter car l'immunité des organisations internationales empêche très souvent les individus victimes d'un préjudice causé par la conduite d'une organisation internationale de faire aboutir une demande en réparation devant un tribunal national. Cette immunité a, ces dernières années, été de plus en plus souvent remise en cause en se basant sur l'allégation selon laquelle le maintien de l'immunité est incompatible avec le droit d'accès à un tribunal. Ce thème dépasse évidemment le cadre régional du Conseil de l'Europe mais il est très difficile, à ce stade, d'en discuter à un niveau plus « universel ». Et c'est notamment là que se trouve un des intérêts du CAHDI : être précurseur.

Un autre exemple est celui de la Conférence que nous avons tenu en septembre dernier à La Haye sur « Les aspects juridiques du rôle de l'Etat hôte d'organisations internationales », un sujet hautement d'actualité qui préoccupe plusieurs organisations mais dont les questions restent souvent sans réponses, par exemple celles concernant les privilèges et immunités des organisations internationales et de son personnel. Cette conférence a été l'occasion d'en discuter plus en détail afin de fournir certaines orientations aux Etats qui accueillent une ou plusieurs organisations internationales, par exemple concernant les lois internes régissant de manière spécifique les statuts juridiques des organisations internationales ainsi que l'application du droit national.

Par ailleurs, vous vous souviendrez peut-être que Mme Belliard, ancienne Présidente du CAHDI, vous avait fait part d'une Conférence tenue à Paris en 2012 sur « Le juge et la coutume internationale ». Cet évènement, ainsi que ceux qui ont suivi à cet égard, constituent un parfait exemple du rôle du CAHDI vers l'extérieur. En effet, cette conférence avait notamment pour objectif de contribuer aux travaux de la Commission du droit international des Nations Unies sur cette question, en permettant à des juges d'instances nationales et internationales de présenter leurs vues sur ce thème, un

processus qui est primordial pour le développement et la codification du droit international. Cette Conférence et la publication des actes qui a suivi ont été un tel succès que nous avons décidé « d'étendre » cette publication – si on peut le dire ainsi – en demandant des contributions supplémentaires d'éminents juges des plus hautes juridictions nationales et internationales. C'est donc avec plaisir que je vous informe qu'un contrat a été conclu avec la prestigieuse maison d'édition « Martinus Nijhoff Publishers » et qu'un livre sur ce sujet devrait être disponible pour notre 50^{ème} réunion en septembre.

Ces activités permettent au CAHDI et donc au Conseil de l'Europe de rester très actifs dans le domaine du droit international, je dirais même « avant-coureur » sur certaines questions. Laissez-moi vous exposer brièvement l'une de nos activités qui illustre ceci. Depuis plusieurs années, nous constatons qu'il existe en quelque sorte un vide juridique s'agissant de l'immunité des biens culturels prêtés appartenant à un Etat. En effet, il s'est avéré qu'à plusieurs reprises, des biens culturels prêtés appartenant à un Etat ont été saisis à la demande de créanciers privés afin d'exécuter des jugements. Un « vide juridique » n'est pas le bon terme, car il existe en effet la *Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens* de 2004 qui garantit cette immunité. Mais vous le savez peut-être, cette convention n'est pas encore entrée en vigueur. Face à ce problème qui se pose très souvent dans la pratique, une déclaration en reconnaissance de la nature coutumière des dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies a donc été élaborée dans le cadre du CAHDI. À ce jour, elle a été signée par les Ministres des Affaires étrangères de 11 Etats membres du Conseil de l'Europe² qui déclarent que les biens culturels d'un Etat prêtés temporairement à un autre Etat ne peuvent être soumis à aucune mesure de contrainte telle que la saisie, la saisie-arrêt ou la saisie-exécution.

Voici je trouve un très bel exemple de la valeur ajoutée du CAHDI qui place le Conseil de l'Europe dans une position de catalyseur pour certaines questions.

Par ailleurs, nous continuerons encore cette année à échanger, débattre, proposer des solutions à des problématiques contemporaines, tout en coopérant activement avec les autres acteurs de la société internationale. Car la coopération est la clef en droit

² Par ordre de signature: République tchèque, Autriche, Lettonie, Slovaquie, Géorgie, Roumanie, Estonie, Albanie, Pays-Bas, France et Arménie.

international, comme le témoignent les échanges très fructueux que nous avons eu l'année passée avec Mme Marie Jacobsson, membre de la Commission du droit international des Nations Unies et que nous aurons encore cette année avec le Président de la CDI, M. Narinder Singh, ou plus récemment en mars 2015 avec Mme Kimberly Prost, Médiateur du Comité des sanctions contre Al-Qaida du Conseil de sécurité des Nations Unies.

IV. CONCLUSION

Comme vous pouvez le constater, le CAHDI constitue un forum dans lequel les débats sont dynamiques et poussés entre les Etats membres, les Etats non membres et les organisations internationales sur des questions contemporaines de droit international variées. Les discussions sont fructueuses et contribuent au développement de la pensée juridique et ainsi qu'à une meilleure compréhension des différentes vues et interprétations du droit.

Pour le futur, nous nous efforcerons de trouver des solutions juridiques pragmatiques aux problèmes posés à tous les Etats membres et non membres du Conseil de l'Europe et notamment s'agissant de :

- la question du règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie ;
- ou encore celle des mesures nationales de mise en œuvre des sanctions des Nations Unies et respect des droits de l'homme et tout particulièrement à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Et bien évidemment, nous continuerons à essayer de faciliter la pleine mise en œuvre des conventions et accords internationaux par le biais de notre examen périodique préalable des déclarations et réserves aux traités internationaux.

Voici donc pour ce rapide tour d'horizon des activités du CAHDI depuis un an. Au nom du Comité que j'ai l'honneur de présider, je vous adresse mes remerciements pour la confiance que vous lui témoignez.